

УДК 338.46

М.И. Маллаева, Ф.М. Касумова

Перспективы развития сферы социальных услуг в России

Дагестанский государственный университет; madimal@mail.ru, Fatima_Kasumova@mail.ru

В статье на основе анализа и оценки современного состояния и развития системы социальных услуг, а также исследования структуры спроса и потребления социальных услуг, определены перспективы развития данной сферы. Сделан вывод о необходимости коренных преобразований в данной сфере, заключающихся в расширении спектра и повышении качества этих услуг, проведении институциональных преобразований, а также активизации государственного участия в создании эффективных механизмов стимулирования потребительского спроса на социальные услуги.

Ключевые слова: *социальные услуги, спрос и потребление, развитие социально-бытовой инфраструктуры, повышение качества, соотношение платности и бесплатности.*

This article is devoted to the analysis and assessment of modern state and development of the system of social services and to the research into the structure of demand and consumption of social services; the prospects of the development of this sector are defined. The conclusion is made about the necessity for radical reforms in the sector, namely the expansion of the range and improving the quality of these services, carrying out institutional changes, as well as about the increasing state participation in creating effective mechanisms to stimulate consumer demand for social services.

Keywords: *social services, demand and consumption, development of social infrastructure, improvement of quality, the ratio of paid and free of charge.*

Социальная сфера представляет собой сложную разветвленную многоаспектную систему, создающую необходимые условия для формирования и реализации человеческого потенциала в различных областях. Социальная сфера в настоящее время чаще всего понимается как совокупность отраслей, деятельность которых непосредственно связана с обслуживанием населения, отсюда производимыми ею продуктами считаются услуги входящих в нее и занимающих центральное место отраслей: образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения. Комплекс социальных услуг (образовательных, медицинских, различных форм социальной и профессиональной реабилитации, услуг по трудоустройству, социальных услуг семьям, услуг по обслуживанию пожилых граждан) является составной частью системы социальной защиты населения рыночного типа. В этой связи особое значение приобретает выработка механизмов стимулирования спроса и расширения спектра и объемов предложения социальных услуг, учет которых приобретает практическую значимость при разработке программ в области социальной политики и социальной защиты. Поэтому вполне закономерно считать одним из важнейших направлений повышения эффективности системы социальной защиты населения рост качества и объема социальных услуг населению.

Значимость данных отраслей определяется тем, что многие виды деятельности в здравоохранении, образовании и сфере культуры, не являясь чистыми общественными благами, обеспечивают значительный социальный эффект. Кроме того, потребность в услугах вышеназванных отраслей носит в основном обязательный характер, их ничем нельзя заменить [4]. В России, как и в ряде стран, продукт некоторых отраслей всегда относился к общественным благам (например, среднее и высшее образование, культура, медицинское обслуживание), и производство этих благ ложилось на плечи государства, финансируясь за счет средств федеральных и местных бюджетов. Поэтому

для населения потребление большинства услуг осуществлялось на бесплатной основе либо они приобретались за символическую плату.

Существовавшая в дореформенный период система предоставления социально-культурных услуг в нашей стране имела ряд недостатков [5]:

- жесткая централизация управления отраслями, административное сдерживание рыночных отношений в этой сфере;
- осуществление государственного финансирования социально-культурной сферы «по остаточному принципу»;
- низкое качество услуг, предоставляемых населению, минимальные возможности потребителей влиять на их качество с помощью легальных механизмов;
- низкая заработная плата работников учреждений социально-культурной сферы, отсюда – отсутствие стимулов к эффективной работе.

Прямым следствием перечисленных выше факторов явилось широкое распространение теневых отношений в этих отраслях. Тем не менее, оставаясь доступными для широких слоев населения, предприятия сферы услуг демонстрировали определенные преимущества социального характера.

Однако кардинальные преобразования в политической и экономической системах изменили представления об общественной и частной компонентах системы социальных услуг и об их соотношении в вышеозначенных сферах. Чтобы адаптироваться к формирующейся рыночной экономике, учреждения социально-культурной сферы стали переходить на коммерческие отношения, что способствовало сокращению набора бесплатных услуг и введению оплаты за их предоставление, как в теневой, так и в явной форме. Несмотря на различие используемых форм коммерциализации социальных услуг в разных учреждениях и секторах социально-культурного комплекса, несомненно, важным обстоятельством явилась готовность значительной части населения платить за медицинские и образовательные услуги, осознавая их дефицитность и социальную значимость. Данный фактор, в свою очередь, определил необходимость учета следующих обстоятельств [10, с. 24]:

- степени доступности отдельных видов услуг для различных социальных групп населения;
- процессов взаимодействия личности со сферой услуг;
- качества оказываемой услуги;
- перспектив развития социальной сферы.

Спрос на социальные услуги зависит от уровня жизни населения, от доходов людей. В данной связи в ходе выполнения настоящего исследования проведен анализ уровня доходов и уровня жизни населения для оценки реальной базы потребления этих услуг. Он показал, что одной из существенных проблем современного российского общества является большое различие в доходах граждан, что оказывает кардинальное влияние на структуру и объемы потребляемых услуг по доходным группам населения.

Анализ имеющихся статистических данных, а также результатов социально-экономических исследований, проводимых отечественными учеными, выявил некоторые тенденции, характеризующие особенности потребления социальных услуг населением. Из всего спектра предоставляемых услуг максимальный объем потребления приходится на социально-бытовые, медицинские и информационные услуги. Так, 60,4 % домохозяйств на первое место по объему потребления выводят социально-бытовые услуги, 35,2 % – медицинские и 30,8 % – информационные. Кроме того, почти четверть от общего объема занимает потребление социально-экономических услуг, далее – социально-культурных (около 20 %); наименьшим же спросом пользуются услуги социально-правового характера (менее 4 %) [8].

Результаты данного анализа показывают, что частота обращений опрошенных домохозяйств к социально-бытовым и медицинским услугам практически не зависит от их материального положения. Большая часть потребляемых домохозяйствами услуг предоставляется на платной основе (87,8 %); 64,6 % домохозяйств потребляют бесплатные услуги, 15,2 % – с частичной оплатой.

В этой связи сегодня одной из главных проблем эффективного развития социальной сферы является обеспечение разумного соотношения бесплатных и платных услуг. Отсюда кардинальный вопрос рыночных преобразований – изменение роли государства в управлении развитием социальной инфраструктуры.

Социально-экономические и политические преобразования, происходящие в отраслях социальной сферы России, затронули в первую очередь образование, коснувшись структуры управления, финансирования, содержания образования, методов и форм обучения, оценки результатов. Основными задачами происходящих преобразований являются сохранение и приумножение преимуществ советской системы образования при одновременной ориентации образовательных программ и технологий на современные требования.

Изменения в системе образования в России происходят по нескольким основным направлениям.

Во-первых, изменилось содержание образования и расширился спектр образовательных услуг в соответствии с требованиями потребителей – учащихся (или их родителей) и работодателей.

Так, в 90-х годах прошлого столетия появилась и последующие ряд лет возрастала потребность в специалистах в области реформирования производства, маркетинга, финансов, оценки собственности, внешнеэкономической деятельности, биржевого дела, приватизации, безопасности бизнеса и др. В этих условиях большинство российских высших учебных заведений, и не только гуманитарного профиля, открыли набор на экономические и правовые специальности, которые, при их непомерной востребованности на рынке, и сегодня продолжают привлекать огромное количество студентов, в том числе и на коммерческой основе. Вместе с тем повышение спроса на услуги квалифицированных рабочих по различным специальностям способствовало стабильному росту числа учебных заведений среднего специального и профессионального образования. В настоящее время в России насчитывается более 2800 учреждений среднего профессионального образования, в которых обучается более 2,2 млн человек. О востребованности и общественной значимости этого сектора российской системы образования свидетельствуют наличие конкурса (в среднем 1,4–1,5 чел. на одно место), введение дополнительных образовательных программ, а также появление негосударственных средних специальных учебных заведений, осуществляющих обучение на платной основе. Активизировавшиеся в последнее время процессы интеграции высших и средних специальных учебных заведений не только способствуют повышению качества образования, но и позволяют реализовать принятую во многих странах модель колледжа, представляющего собой учебное заведение нового типа, имеющее более высокие качественные характеристики реализации образовательных программ.

Во-вторых, расширился спектр различных типов образовательных учреждений: государственные и негосударственные школы, лицеи и гимназии, семейное обучение, экстернат, что позволяет найти образовательное учреждение, отвечающее потребностям детей и их родителей.

Между государственными и негосударственными учебными заведениями существует множество различий, главными из которых являются: инновационный подход к содержанию образования, высокая степень самостоятельности в осуществлении образо-

вательного процесса, а также уровень профессиональной подготовки. Сам негосударственный сектор системы высшего образования также отличается значительной неравномерностью как в отношении качества предоставляемых образовательных услуг, так и в территориальном аспекте. Так, число негосударственных вузов, обеспечивающих получение образования на уровне не ниже ведущих государственных вузов и имеющих с последними устойчивую взаимосвязь, не превышает двух-трех десятков, при этом практически все они сосредоточены в центральных районах нашей страны; подавляющее же большинство таких вузов ориентировано на преследование сугубо коммерческих интересов. Вместе с тем негосударственные вузы более гибко реагируют на изменения в экономической ситуации и связанный с этим спрос на рабочую силу. Например, по заочной форме в государственных высших учебных заведениях обучается примерно половина студентов, тогда как в негосударственных – более двух третей, то есть последние в большей степени ориентированы на работающих студентов, в том числе получающих второе высшее образование.

Достаточно широкое развитие за годы реформ получили различные типы негосударственных школ: профильные (с математическим, гуманитарным уклоном), религиозные и национальные; школы для больных детей и др. [9, с. 296]. Их отличают инновационный подход к образовательным программам, свободный выбор обучающихся методик, что обусловило повышенный спрос на такие школы. Однако развитие альтернативной системы школьного образования сталкивается с множеством проблем, среди которых – противодействие работников государственной системы, некачественное обучение, неоднородность материально-технической базы, отсутствие правовой и социальной защищенности учеников и их родителей, отсутствие действенного контроля за уровнем и качеством предоставляемых знаний.

В-третьих, уже сложилась система многоканального финансирования образовательных учреждений, активно осуществляется процесс поиска дополнительных источников финансирования (например, в соответствии с законом «Об образовании» школы получили разрешение на оказание дополнительных образовательных услуг).

В-четвертых, происходят децентрализация и демократизация управления образованием, заключающиеся в делегировании части образовательных функций с федерального на региональный уровень. Государственные высшие учебные заведения получили практически полную хозяйственную автономию, а школы и учителя имеют возможность самостоятельно выбирать программы и учебную литературу.

Вместе с тем дальнейшее развитие системы образования в России сталкивается с рядом негативных проявлений и противоречий как административного, так и экономического характера: не выполняются (за редким исключением) предписания, принятые в нормативно-правовых документах; финансирование и управление отраслью по-прежнему осуществляется на основе командно-административных механизмов; развитие негосударственного сектора сталкивается с различными препятствиями (например, запрет на приватизацию государственных учебных заведений); наряду с существованием государственных гарантий финансирования образования, осуществляются массовые длительные задержки зарплаты; несмотря на широкое использование новаторских учебных программ, материально-техническая база большинства школ и вузов устаревшая.

Качественному развитию системы образования препятствует еще один негативный. Резко возросшая в 90-е годы социально-экономическая дифференциация российского общества поставила вопрос о равенстве доступа к важнейшим факторам развития человеческого потенциала, в том числе к качественному образованию. Несмотря на уже давно существующий равный доступ к образованию по гендерному и социально-национальному признакам, данная проблема в России имеет четко выраженный терри-

ториальный и региональный аспект. Так, серьезной проблемой в России является фактическое неравенство уровня подготовки между, например, сельскими и городскими районами, а также центральными и периферийными территориями. Региональная дифференциация качества среднего образования, а следовательно, и перспективы дальнейшего обучения, определяются финансовыми возможностями регионов: «богатые» регионы способны инвестировать в образовательную систему, в отличие от дотационных регионов. Все эти обстоятельства обеспечивают неравные возможности для получения дальнейшего образования, поскольку большинство высших учебных заведений, в том числе все наиболее престижные, сосредоточены практически в нескольких крупных городах, в первую очередь в Москве и Санкт-Петербурге. Доля иногородних студентов в Москве снизилась в 90-е годы с 30–40 до 5 %, причем последние чаще всего являются выходцами из семей с более или менее высоким достатком.

Поэтому одним из направлений современного развития образовательной системы в целом является ее регионализация, характеризующаяся усилением ориентации системы образования на условия и потребности регионов.

Социально-экономические преобразования при отсутствии регулирующих механизмов самым негативным образом сказались на развитии такой важной сферы, как здравоохранение, следовательно, и на качестве медицинских услуг. За период реформ произошло значительное ухудшение как состояния здоровья россиян в целом, так и отдельных показателей развития данной сферы [6]. Между тем здоровье населения является непререкаемой ценностью, основной составляющей человеческого капитала нации, ее трудового и оборонного потенциала, важнейшей частью совокупности качественных характеристик населения. Ухудшение состояния здоровья людей – результат не только современного социально-экономического развития и сложной экологической ситуации в стране, но и снижения общего уровня медицинского обслуживания населения. Произшедшие в самом здравоохранении некоторые структурные изменения, отмена плановых начал в функционировании лечебно-профилактических учреждений и сокращение государственного финансирования привели к ухудшению подавляющего числа индикаторов состояния данной отрасли, в частности ликвидации в целом по Российской Федерации за период реформ почти половины лечебных учреждений и уменьшению более чем на 20 % количества больничных коек в расчете на 10 тыс. чел. Подобные тенденции характерны и для нашей республики, где последний показатель сократился за это же время почти на 50 %.

Ухудшение состояния здоровья населения определяет необходимость не только улучшения здравоохранительных мероприятий, но и реформирования всей отрасли. Переход к системе обязательного медицинского страхования как форме социальной защиты населения в условиях становления рыночных отношений стал основным механизмом реформирования отечественного здравоохранения [11]. Опыт внедрения системы ОМС в Российской Федерации при нарастающем дефиците финансовых средств, необходимых для выполнения государственной программы гарантий по обеспечению бесплатной медицинской помощи, продемонстрировал множество вариантов, что обусловило неравномерность протекания реформы в различных субъектах Федерации. Реализуемая сегодня бюджетно-страховая модель медицины оказалась неспособной решить многие вопросы, связанные с уровнем социально-экономического развития российских регионов в целом и качеством медицинского обслуживания населения в частности. Обеспеченность ресурсами в первую очередь зависит от характера экономической специализации территории, и это оказывает определяющее влияние на объем поступающих средств и уровень социально-экономического развития конкретного региона.

Несмотря на то, что поступление страховых взносов помогло здравоохранению избежать обвала, они явно недостаточны для нормального функционирования отрасли. Среди развития системы обязательного медицинского страхования в нашей стране можно выделить следующие:

- увеличение поступлений на нужды здравоохранения из бюджета за счет повышения размера страхового тарифа;
- ориентация отечественного здравоохранения на проведение профилактических мероприятий, способствующих предупреждению ряда заболеваний;
- разработка организационных и управленческих решений в области рационального использования имеющихся средств.

Важной проблемой также остается доступность населению медицинских услуг. Идя навстречу наиболее нуждающимся в медицинских препаратах гражданам, государство ввело льготы, дающие право на бесплатное получение отдельных видов лекарств или покупку их по сниженным ценам. Однако, поскольку эта социальная программа не была должным образом подкреплена соответствующим финансированием, для большинства «льготников» данное право оказалось формальным. Кроме того, введенная с 01.01.05 г. практика монетизации льгот отменила практически все льготы, тем самым усугубив положение низкодоходных слоев населения.

Не оказало положительного влияния на уровень социальной обеспеченности населения и существенное увеличение доли услуг в составе потребительской корзины. Дело в том, что в пределах установленного страхового норматива медицинское обслуживание остается формально бесплатным, поэтому расходы на получение медицинских услуг практически не предусмотрены в структуре прожиточного минимума. Однако на практике платные услуги в системе здравоохранения получили широкое распространение, ими вынуждена пользоваться большая часть населения нашей страны.

Поэтому одной из важнейших проблем организации социального обслуживания населения является рациональное соотношение платности и бесплатности предоставления услуг социального характера [4]. В России в условиях кризиса производства, невыплат заработной платы, высоких показателей безработицы и бедности сформировалось крайне неблагоприятное соотношение между бесплатной и платной медицинской помощью. Вследствие этого доля личных расходов населения в совокупном объеме затрат на здравоохранение достигает 40–45 % с учетом теневого рынка медицинских услуг. В это же время в странах ОЭСР она составляла 24 %, и только в развивающихся странах со средним доходом – 43 %, а с низким – 53 %. При этом, согласно оценкам западных специалистов, совокупный объем расходов на медицинскую помощь в России (в процентах к ВВП) приближается к показателю некоторых европейских стран.

Культура, как и образование, также в основном финансируется из средств государственного бюджета. Однако культуру отличает то обстоятельство, что она располагает значительным коммерческим потенциалом и при умелом его использовании может внести существенный вклад не только в развитие своих отраслей, но и в развитие экономики в целом. Сочетание бюджетного финансирования культуры с элементами коммерческой деятельности вполне вписывается в структуру современного рыночного механизма.

В период формирования рыночных отношений в нашей стране эту сферу отличала разнонаправленность эволюции различных ее секторов. В то время как общее число библиотек, клубных учреждений, парков культуры и отдыха, кинотеатров уменьшалось, сеть театров и музеев, наоборот, расширялась. Вместе с тем снизились показатели посещаемости всех видов учреждений культуры. Особенно острой данная проблема является для периферийных регионов страны. С принятием закона о местном само-

управлении произошло резкое сокращение числа учреждений культуры, ухудшилось их обеспечение и деятельность в целом. Население многих сельских районов лишено полезного досуга, пострадала система художественного образования. Множество памятников истории и культуры находится в ведении районных органов власти, которые не несут ответственности за их сохранность и функционирование.

Становление и развитие профессионального театра, изобразительного искусства, музыкальной культуры, а также учебных заведений этого профиля – это достижение, ценнейшая собственность, потеря которой уже будет невозможна. В нынешних условиях процесс жизнедеятельности этих учреждений затруднен из-за неудовлетворительного состояния материальной базы, неблагоприятной социальной обстановки в регионах. Все это привело к значительному оттоку лучших творческих кадров, падению престижа профессий, связанных со сферой культуры, и, как следствие, к упадку профессионального уровня многих творческих коллективов.

Существует множество мер государственного воздействия на рыночный механизм, но все они могут быть сведены к четырем принципиальным способам вмешательства: нормативное регулирование, экономическое регулирование, производство и перераспределение доходов. Основная проблема при выборе методов и форм госрегулирования заключается в четком разграничении полномочий между государством и рынком, при этом государство должно взять на себя ответственность за обеспечение минимальных стандартов потребления социальных услуг.

Реализация провозглашенной Правительством России социально-экономической политики по обеспечению конституционных социальных гарантий населению в рамках модели «субсидиарного» государства предполагает следующие меры:

- расширение многоканальности финансирования социальной сферы, включая привлечение средств предприятий и семейных бюджетов;
- конкретизацию государственных социальных гарантий на основе минимальных, гарантируемых государством социальных стандартов, определяющих перечень и объемы соответствующих услуг, предоставляемых населению на бесплатной основе;
- определение минимальных бюджетных потребностей на обеспечение функционирования и развития отраслей социальной сферы в той мере, в которой государство в состоянии их выполнить в соответствии с бюджетными возможностями и в которой рыночные субъекты не могут этого сделать самостоятельно.

Для того чтобы приостановить деградацию отраслей социально-культурной сферы, необходимы преобразования институционального и структурного характера, а также изменения системы финансирования.

Институциональные преобразования в первую очередь должны быть направлены на трансформацию социально-культурных учреждений в самостоятельно хозяйствующие субъекты. Здесь можно выделить два важнейших направления:

- оказание содействия негосударственным структурам в осуществлении финансирования деятельности социально-культурных учреждений;
- отмена законодательных норм, запрещающих приватизацию государственных и муниципальных учреждений социально-культурного характера, определив допустимые формы и порядок преобразования последних в некоммерческие организации.

Структурные преобразования направлены на рационализацию учреждений социально-культурной сферы и перераспределение выделяемых финансовых, материальных и кадровых ресурсов в пользу секторов, не только обеспечивающих более эффективное распределение и использование ресурсов, но и предоставляющих услуги, удовлетворяющие реальный платежеспособный спрос.

Прогноз развития системы социальных услуг ориентирован на эффективное функционирование отраслей социальной сферы, создание необходимых условий для удовлетворения минимальных потребностей всех групп населения в социальных услугах при оптимальном соотношении платности и бесплатности предоставляемых услуг, при одновременном обеспечении адресной и дифференцированной поддержки малообеспеченных групп населения, учет региональных интересов при разработке программ и мероприятий в социальной сфере. Решение данных проблем в настоящее время видится, во-первых, в дальнейшей децентрализации бюджетной системы, направленной на четкое разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, во-вторых – в создании системы государственных минимальных социальных стандартов, утверждении принципов нормативного и подушевого финансирования в системе межбюджетных отношений между федеральным и субфедеральными уровнями бюджетной системы, субфедеральными и муниципальными уровнями, что будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности, прозрачности, стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений.

Практика проведения реформ в развитых странах показывает, что необходимым условием успешности рыночных преобразований в сфере, предоставляющей социальные услуги, является высокий уровень организаторских и управленческих способностей органов власти. Игнорирование данного фактора будет способствовать ослаблению механизмов регулирования производства социальных благ, нанося ущерб и государству в целом, и слабозащищенным слоям населения.

Литература

1. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 25.12.2012 № 258-ФЗ.
2. Федеральная целевая программа развития образования: Федеральный закон от 22 августа 2011 г. № 122-ФЗ.
3. Володин Н. Опыт адресной поддержки // Человек и труд. – 2011. – № 4. – С. 9–12.
4. Гришин В.В. Регулирование процессов становления страховой медицины. – М., 1998. – 356 с.
5. Джаватов Д.К., Маллаева М.И. Финансовые аспекты модернизации социальной сферы // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2012. – Вып. 5. – С. 97–101.
6. Магомаев М.М. «Демографический крест» и проблемы развития здравоохранения в России // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2012. – Вып. 5. – С. 5–13.
7. Поляков И.В., Зеленская Т.М., Ромашов П.Г., Пивоварова Н.А. Экономика здравоохранения в системе рыночных отношений: учебное пособие. – СПб., 2009.
8. Социально-экономический анализ формирования спроса и потребления социальных услуг (на примере г. Петрозаводска). Научно-аналитический отчет. – Петрозаводск, 2006.
9. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: уч. пособие / под ред. В.П. Колесова и Т. Маккинли. – М.: Права человека, 2000.
10. Экономика социальной сферы: учебное пособие. – 2-е изд. – М.–Ростов н/Д: МарТ, 2005.
11. Экономическая и социальная политика: учебно-методический комплекс для подготовки магистров. Ч. 2. Социальная политика: учебник / под общ. ред. Н.А. Волгина, В.И. Кушлина. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 560 с.

Поступила в редакцию 14 января 2013 г.